

VU Research Portal

Naar een connectief continent: eindelijk echt convergentie van IP- en elektronische communicatienetwerken?

Gijrath, S.J.H.; Lodder, A.R.

published in

Tijdschrift voor Internetrecht
2014

document version

Early version, also known as pre-print

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Gijrath, S. J. H., & Lodder, A. R. (2014). Naar een connectief continent: eindelijk echt convergentie van IP- en elektronische communicatienetwerken? *Tijdschrift voor Internetrecht*, 7(2), 34-42.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Naar een connectief continent: eindelijk echt convergentie van IP- en elektronische communicatienetwerken?

Serge J.H. Gijrath en Arno R. Lodder*

De opkomst van het internet in de jaren negentig en de onstuimige groei van het dataverkeer aan het begin van deze eeuw is gelijktijdig verlopen aan de liberalisering van telecommunicatienetwerken en –diensten. Met de concept Verordening Connectief Continent wil de Commissie de uitbouw van volgende generatie mobiele en vaste netwerken reguleren. Een belangrijke doelstelling is om elk huishouden in 2020 toegang te geven tot breedband internet van minimaal 100 megabytes per seconde. De Commissie denkt met deze nieuwe harmonisatieregeling ook één markt voor ICT in de EU te realiseren. In deze bijdrage kijken wij naar de Verordening Connectief Continent vanuit het perspectief van het internet; of beter gezegd vanuit het perspectief van op het Internet Protocol (hierna: IP) gebaseerde netwerken. Met diverse maatregelen die het toenemende gebruik van mobiel internet moeten faciliteren, lijkt de Commissie verder invulling te geven aan het in de telecommunicatiewetgeving verankerde begrip diensteninteroperabiliteit. De vraag is of de voorgestelde maatregelen hiervoor nodig zijn.

Inleiding

Telecommunicatie was van oudsher een nationaal geregleerde markt met staatsbedrijven. De eind jaren tachtig ingezette liberalisering liep grotendeels gelijk met de opkomst van het internet. In 1997 gaf Batty als verklaring voor de enorme impact van het internet de combinatie van deregulering en exponentiële groei van bandbreedte dat dit het verwerken van gegevens in zich wereldwijd uitstreckende netwerken mogelijk maakt.¹

Het nieuwe regelgevende kader van 2002 beoogde al de regelgeving aan te passen aan markt en technologische veranderingen, zoals de digitalisering. Ook wenste de Commissie de bestaande liberalisering- en harmonisatieregeling te coördineren.²

De opmars van mobiel internet sinds 2007 en het al die tijd toenemend gebruik van internet zowel in termen van aantal gebruikers als omvang van het dataverkeer hebben de Commissie getriggerd om in 2010 de convergentie van telecom en internet binnenkort opnieuw te bezien.³ Hierop heeft zij de verdere digitalisering van de samenleving tot speerpunt van haar beleid gemaakt. In de toelichting bij het voorstel Verordening Connectief Continent ('Verordening') bena-

* Beide auteurs zijn verbonden aan het CLI - Centre for Law & Internet, Intellectuele Eigendom, ICT van de Vrije Universiteit. Serge Gijrath is daarnaast advocaat te Amsterdam en hoogleraar Telecom bij eLaw Leiden. Dit artikel en veel van de noten zijn gebaseerd op de oratie van S.J.H. Gijrath, *Telecommunicatierecht in het digitale tijdperk 3.0: over interoperabiliteit, innovatie, internationalisering & een imploderende soufflé*, uitgesproken bij aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Leiden op 17 maart 2014.

1. '(...) have made universal network computing not only a possibility but something that is as dramatically different and all pervasive as the personal computer of a generation ago,' M. Batty (1997), *Virtual geography*, *Futures* 29 (4), 337-352.
2. Voor een analyse zie het handboek van P. Nihoul, P. Rodford, *EU Electronic Communications Law*, 2nd ed. Oxford, University Press, 2011. Het betreft de volgende richtlijnen:
 - Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn), *PbEU* L 108/7, 24.4.2002;
 - Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten (Machtigingsrichtlijn), *PbEU* L 108/21, 24.4.2002;
 - Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten (Kaderrichtlijn), *PbEU* L 108/33, 24.4.2002;
 - Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst- en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatie en diensten (Universele Dienstenrichtlijn), *PbEU* L 108/51, 24.4.2002;
 - Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (E-privacy richtlijn), *PbEU* L 201/37, 31.7.2002;
 - Richtlijn 2002/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken

drukt de Commissie dat toegang tot het internet noodzakelijk is voor innovatie en economische groei:

‘De wereldeconomie ontwikkelt zich tot een interneteconomie en ICT moet volledig worden erkend als bron van slimme, duurzame en inclusieve groei. (...) netwerktechnologieën (...) zijn de drijvende kracht achter innovatieve nieuwe diensten.’⁴

De bandbreedte wordt net als bij de opkomst van internet in de jaren negentig door de Commissie gezien als een belangrijk ingrediënt voor succes:⁵

‘Voor nieuwe online diensten is een goede breedbanddekking van essentieel belang: met deze vereiste [sic] kunnen zij een kritieke massa bereiken op uiteenlopende gebieden, zoals slimme netwerken en steden, universele cloud computing of het ‘internet van dingen’.

Hieruit blijkt ook dat de Commissie verder kijkt dan internettoepassingen en mobiele apps. Smart cities en het internet van dingen zijn een exponent van de versmelting van de virtuele en fysieke wereld.⁶

Ondanks vergaande inhoudelijke kritiek vanuit het Europees Parlement, is op 3 april 2014⁶ het voorstel Verordening in eerste lezing door het Europese Parlement goedgekeurd.⁷ In de media is vooral aandacht besteed aan netneutraliteit en roaming. Of we op termijn in heel Europa kunnen bellen en internetten voor een vergelijkbaar tarief en het voor ons bijvoorbeeld geen verschil maakt of een mobiel abonnement bij een Griekse, Finse of Nederlandse aanbieder wordt afgesloten, valt nog te bezien. Het globale en grensoverschrijdende karakter van het internet wordt vooralsnog niet echt weerspiegeld in de Europese telecommarkten die in belangrijke mate bepaald worden door de nationale grenzen en de historische nationale (voorheen monopolistische) aanbieders.⁸

Aanbieders van elektronische communicatienetwerken en -diensten die daarbij de toegang tot de eindgebruikers controleren zijn de belangrijkste normadressaten in de voorgestelde regelgeving. Partijen als Whatsapp, Netflix en Twitter verdrijven met hun innovatieve, succesvolle deels app gebaseerde diensten – de ‘oude’ dienstenaanbieders.⁹ De Verordening reguleert deze innovators nauwelijks. In deze bijdrage stellen de vraag of het gelijke speelveld in de telecomsector door de Verordening wordt geborgd. Communicatienetwerken kunnen alleen goed renderen als er op voldoende grote schaal gebruik van wordt gemaakt en de nieuwe toepassingen ontwrichten de bestaande gebruiksmoellen in aanzienlijke mate. Tenslotte onderzoeken wij of er verband is met deze op internet gerichte maatregelen en internet governance.

Achtergronden

De verschuiving van spraak- naar dataverkeer op elektronische communicatienetwerken is sinds enkele jaren onomkeerbaar. Als we de marktvorsers mogen geloven, zal de honger naar data de komende jaren nog exponentieel toenemen.¹⁰ Een sterk stijgende behoefte aan bandbreedte voor dataconsumptie vereist extra netwerkcapaciteit en nieuwe infrastructuurspecificaties.¹¹ Dat is op zich niets nieuws. Al met het nieuwe regelgevend kader uit 2002 paste de Commissie de bestaande telecomcommunicatieregelgeving aan de

markt en technologische veranderingen, zoals de digitalisering, aan.¹²

De vigerende telecomcommunicatieregelgeving behandelt internetsdiensten al gelijk als andere elektronische communicatiediensten.¹³ De substitutie van IP netwerken voor elektronische communicatienetwerken wordt vooral ingegeven door het kenmerkende verschil tussen IP netwerken en meer traditionele elektronische communicatienetwerken.¹⁴ IP netwerken zijn gebaseerd op *packet switching*, of paketschakeling. Deze technologie is heel flexibel, omdat

en –diensten (Richtlijn volledige mededinging), *PbEU* L 249/21, 17.9.2002.

3. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Een digitale agenda voor Europa*, Brussel, 19.5.2010, COM(2010)245 def (Digitale Agenda 2010); Neelie Kroes, *A Digital Agenda for Europe*, speech/10/245, Brussel 19.05.2010.
4. Voorstel Verordening, p.2.
5. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de eenge-maakte telecomcommunicatiemarkt, 11 september 2013, COM(2013)634 def.
6. The European Parliament votes to end roaming charges in a connected continent https://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kroes/en/content/european-parliament-votes-end-roaming-charges-connected-continent
7. Voorstel tot een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van maatregelen inzake de Europese interne markt voor elektronische communicatie en om een connectief continent tot stand te brengen alsmede tot wijziging van Richtlijnen 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/22/EG en Verordeningen (EG) nr. 1211/2009 en (EU) nr. 531/2012, COM(2013) 627 final, *PbEU* 2013/0309 ('Verordening'). Zie ook F. Sickinghe, B.J. van Dijk, 'De ontwerpverordening voor een Connected Continent: Kroes' control?', *Mediaforum* 2014/1.
8. G.P. van Duijvenvoorde & P.C. Knol, "Connected Continent": Het voorstel voor een verordening inzake de Europese interne markt voor elektronische communicatie, *NTER* 2013/10, p. 352-363.
9. Ook wel 'over the top' diensten. Zie ook Deloitte en Touche, 'Gaat 4G de telecom markt verder ontwrichten? Kansen en bedreigingen voor gevestigde spelers', *Computerworld*, 24 januari 2014.
10. Volgens de *Cisco Visual Networking Index* zal in 2017 het data- en spraakverkeer de 1.4 zettabytes per jaar overstijgen. Dat houdt in dat *iedere 21 minuten* het equivalent van alle speelfilms die ooit zijn gemaakt over de ruggengraat van alle West-Europese IP netwerken wordt verstuurd. Aldus the European Telecommunications Network Operators' Association: 'EU Companies Reveal Their New Year Wishlist', *Wall Street Journal Blogs*, 13 januari 2014.
11. Rapport Ecorys, TU Delft en TNO, *Steps Towards a Truly Internal Market for e-Communications*, 2011, p. 10.
12. Voor een analyse zie het handboek van P. Nihoul, P. Rodford, *EU Electronic Communications Law*, 2nd ed. Oxford, University Press, 2011..
13. MvT, *Kamerstukken II* 2002/03, 28 851, nr. 3, p. 7-8.
14. Vgl. Zwenne & Knol (2014), Elektronische Communicatie, in: S. van der Hof, A.R. Lodder, G.J. Zwenne, *Recht en Computer*, Kluwer, Deventer, 2014: 'De traditionele telecomcommunicatiediensten (vaste en mobiele telefonie,

ze voortdurend pakketjes data via de meest efficiënte route op een netwerk verstuurt. Dit betekent dat IP netwerken eenvoudiger grote hoeveelheden data kunnen verwerken. Het product spraak via IP ('Voice over Internet Protocol' of 'VoIP') maakt bijvoorbeeld gebruik van pakket geschakeld spraakverkeer. De traditionele schakelmethode in het telecommunicatieverkeer is gebaseerd op de technologie van *circuit switching*. Bij deze methode moeten de operators een vast gedefinieerd circuit voor het telecommunicatieverkeer tussen twee partijen opzetten. Het kenmerkende verschil is dat voor de tweede methode een gedefinieerde verbinding tussen abonnee A en abonnee B moet worden opgezet. Bij pakketschakeling hoeft dit niet.

De voorgestelde Verordening staat niet op zichzelf. Op 11 september 2013 verscheen naast de Verordening een Aanbeveling voor de toepassing van non-discriminatie en de kostenmethodologieën bij het opleggen van verplichtingen aan ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht.¹⁵ Interessant is de vraag – die wij hier niet behandelen – wat de consequentie zal zijn voor de marktanalyseprocedures van de samenvoeging van de markten voor ontbundelde toegang (markt 4) en wholesale breedband toegang (markt 5). In de eveneens op 11 september gepubliceerde Mededeling onderstreepte de Commissie¹⁶ in de haar kenmerkende ronkende retoriek het belang van de telecomsector:

'Momenteel vormt de telecommunicatiesector het fundament voor digitale producten en diensten die de mogelijkheid in zich bergen om alle aspecten van ons leven te ondersteunen en het economisch herstel van Europa te bevorderen.'

Eerder in 2013 verscheen als nieuwe steunmaatregel een voorstel verordening – inmiddels omgezet in een richtlijn-voorstel¹⁷ – om de aanlegkosten van hogesnelheidscommunicatienetwerken te verlagen.¹⁸ Het is tamelijk lastig om uit het voorstel precies te achterhalen wat de beweegredenen van de Commissie zijn. De Commissie maakt niet echt keuzes. De Verordening formuleert een rijkgeschakeerde waaier aan voorstellen: het verkrijgen van één machtiging om telecommunicatiediensten in de hele Unie aan te bieden, coördinatie van frequentiebeleid; meer rechten voor eindgebruikers, beperkte aanvullende tariefregulering van gebeld worden in het buitenland (roaming) en nieuwe geharmoniseerde toegangsproducten. Kortom: het stimuleren van open internet is prominent in het beleid aanwezig, maar de Commissie vindt het klaarblijkelijk ook noodzakelijk verschillende belangengroepen tevreden te stellen. Het wekt geen verbazing dat de voorstellen, die nogal ongeorganiseerd aandoen, tot kritiek vanuit de politiek, de toezichhouders en de verschillende stakeholders heeft geleid. Wij telden 820 voorstellen voor amendementen uit het Europees Parlement.¹⁹ Commissaris Kroes bleef desondanks optimistisch dat de Verordening en de aanverwante regelgeving ongeschonden door de parlementaire behandeling zouden komen.²⁰ Haar optimisme werd beloond, op 3 april twitterde ze onder andere: 'Couldn't be happier!! Great result in EU Parl in favour of #ConnectedContinent !!' en 'Bravo@europarl'.

Reguleringsdoelen en -voorstellen internettoegang nader bekeken

Een belangrijke reguleringsoverweging voor de Commissie vormt de gedachte dat het internet zich heeft ontwik-

keld tot een open platform voor innovatie met lage drempels voor eindgebruikers, aanbieders van internettoegang en aanbieders van inhoud en toepassingen. In artikel 1 lid 2 sub d is dit kernachtig verwoord als 'regelgevingsbeginselen (...) om innovatieve en hoogwaardige dienstverlening te vergemakkelijken.' De Commissie laat zich daarbij in aanzienlijke mate sturen door analyses over de markt van internettoegang.

De Verordening bevat in artikel 2 sub 14 voor het eerst een – ruimhartige – definitie van internettoegangsdiens-

'een openbare elektronische-communicatiedienst die aansluiting op het internet biedt en derhalve connectiviteit tussen vrijwel alle eindpunten die met het internet verbonden zijn, ongeacht de gebruikte netwerktechnologie;'

Eind-tot-eind verbindingen staan centraal, maar deze hoeven niet per se via een elektronisch communicatienetwerk tot stand te komen. De gebruikte netwerktechnologie is immers niet relevant. Dit lijkt een poging om meer technologieonafhankelijk te reguleren. Het is de vraag of een definitie waarbij 'toegang' omschreven wordt als 'aansluiting bieden' in 2014 enig nut heeft,²¹ temeer daar het vervolg nogal mystiek de connectiviteit beperkt tot 'vrijwel alle eindpunten.' Beter was geweest de zinsnede 'derhalve (...) zijn' niet in de definitie op te nemen. Het openbare karakter betekent dat een bedrijf dat aan zijn medewerkers of een universiteit die aan zijn studenten internetconnectiviteit biedt niet onder de definitie valt. Ook de WiFi (cf. artikel 2 sub 9 'draadloos toegangspunt met klein bereik') op een universiteit valt er bijvoorbeeld buiten omdat deze niet vrij toegankelijk is.²² De Verordening gaat er in art. 14 lid 1 vanuit dat het aanbieden van toegang tot dergelijke netwerken een vorm van toegang bieden aan het publiek is. Dat lijkt er op te duiden dat de

telex, huurlijnen, sms) boeten snel aan belang in en worden vervangen door applicaties die gebruik maken van internet en andere datadiens-

15. Aanbeveling van de Commissie van 11 september 2013 over consistente verplichtingen tot non-discriminatie en kostenmethodologieën om de concurrentie te bevorderen en investeringen in breedband aantrekkelijker te maken (2013/466/EU), (Aanbeveling consistente verplichtingen tot non-discriminatie 2013), *PbEU* L 251/13, 21.09.2013.
16. COM(2013)634 def.
17. Persverklaring, Brussel 28 februari 2014, 7119/14.
18. Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot maatregelen om de kosten van de aanleg van elektronische hogesnelheidscommunicatienetwerken te verlagen, (Verordening maatregelen aanlegkosten elektronische hogesnelheidscommunicatienetwerken 2013) Brussel, COM(2013) 147 final, 26.03.2013.
19. Zie ook EESC 2014, p. 4, nr. 1.15. Zie Comité voor industrie, onderzoek en energie van het Europees Parlement, *Ontwerpverslag*, (ITRE 2013), 2013/0309(COD), 15.11.2013, en 19.12.2013.
20. *Telecompaper*, 25 februari 2014.
21. Het gebruik van internet en het verkrijgen van toegang is allang ingeburgerd. Voor een uitleg van recente datum: B.W. Schermer, A.R. Lodder, 'Internet Governance', in: S. van der Hof, A.R. Lodder, G.J. Zwenne, *Recht en Computer*, Kluwer, Deventer, 2014, p. 3-4.
22. 'Openbaarheid' is een lastig begrip. Vgl. CBb 22 juni

Commissie van oordeel is dat WIFI netwerken als *openbare* elektronische communicatienetwerken moeten worden aangemerkt. Maar dat is niet het geval, blijkt uit lid 6 van art. 14. We komen op WiFi hieronder terug.

Naast de techniekafhankelijke definitie van toegangsdiensten komt de Verordening ook met hele specifieke – technische – voorstellen over de invulling van het begrip ‘connectiviteit.’ Als de Verordening wordt aangenomen, krijgt deze directe werking. Hoe verhoudt zich deze definitie tot het in de Tw verankerde begrip ‘interoperabiliteit van diensten’?²³ Diensteninteroperabiliteit ziet vooral toe op het standaardiseren van gebruikerstoepassingen die via elektronische communicatienetwerken worden geleverd. Door middel van softwarematige intermediairs tussen verschillende toepassingen (*application programming interfaces*) kunnen applicaties naadloos met elkaar werken.²⁴

Wij bespreken achtereenvolgens de voorstellen betreffende netneutraliteit, IP connectiviteit, toegang tot RLAN netwerken en het Europees virtueel breedbandproduct.²⁵ Tot slot staan wij kort stil bij een onderwerp dat de Verordening niet adresseert: netwerkcongestie. Het belangrijke onderwerp frequentieverdeling en –beleid bespreken wij in deze bijdrage niet afzonderlijk.²⁶

Netneutraliteit

Volgens de Commissie heeft een groot aantal gebruikers in de Unie te maken met verkeersbeheerpraktijken door aanbieders van elektronische communicatienetwerken en internettoegangsdiensten die specifieke toepassingen blokkeren of vertragen. Het recht op netneutraliteit vormt dan ook één van de kernbepalingen in het voorstel.²⁷ Er tekent zich in de markt steeds meer een meerderheid af voor het wettelijk vastleggen van het recht van netneutraliteit.

Netneutraliteit kent geen eenduidige definitie. Het komt erop neer dat alle internetverkeer gelijk wordt behandeld, zonder discriminatie of beperking en onafhankelijk van de omvang van de data of de aard van de toepassing. In de basis gaat netneutraliteit ook over connectiviteitsvraagstukken, zoals:²⁸

- a. het beheersen van infrastructuur, om in de capaciteitsbehoeften van eindgebruikers te voorzien; en
- b. het sturen van het groeiende internetverkeer.²⁹ Dit laatste zou kunnen resulteren in differentiatie in dienstverleningsniveaus met betrekking tot de snelheid van het dataverkeer, want netwerkcapaciteit is niet oneindig.³⁰

De Verordening schrijft voor dat aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en internet dienstverleners de vrijheid van eindgebruikers om data te delen en toepassingen uit te voeren niet mogen beperken, bijvoorbeeld door toepassingen te belemmeren of te vertragen.³¹ De Verordening bepaalt dat internettoegangsdiensten een kwaliteitsniveau moeten hebben dat de technologische vooruitgang weerspiegelt.³² Kortom, netwerkexploitanten en ISP's dienen er voor te zorgen dat de door hen geëxploiteerde infrastructuur de steeds groter wordende stroom data aankan, zonder dat de transportsnelheid hierdoor in gevaar komt. Een garantie hiervoor kan niet worden gegeven.

Willen eindgebruikers een verbeterde kwaliteit van internettoegang, dan staat het ze vrij hiervoor speciale contracten te sluiten.³³ Dit worden gespecialiseerde diensten genoemd, artikel 2 sub 15:

‘(15) ‘gespecialiseerde dienst’: een elektronische-communicatiedienst of enig andere dienst die de

mogelijkheid biedt om toegang te verkrijgen tot specifieke inhoud, toepassingen of diensten of een combinatie hiervan en waarvan de technische kenmerken end-to-end zijn gecontroleerd of die de mogelijkheid biedt gegevens van of naar een bepaald aantal partijen of eindpunten te verzenden respectievelijk te ontvangen, die niet op de markt wordt aangeboden of niet op grote schaal wordt gebruikt als vervanging voor internettoegangsdiensten;’

Deze worden niet gereguleerd, maar het is de vraag of voor dergelijke diensten nog plaats is na de in het Europees Parlement ingebrachte amendementen.

2012, ECLI:NL:CBB:2012:BX0230 (OPTA/Surfnet), *Mediaforum* 2013-2, p. 64-68, m. nt. S.J.H. Gijrath (Surfnet/OPTA).

23. CBB 20 maart 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA1010 (Venus & Mercury Telecom/OPTA). Het criterium is het tot stand brengen van eind-tot-eind verbindingen, vgl. Art. 6.1 lid 1 Tw. Zie ook P.C. Knol, G.J. Zwenne, *Tekst & Commentaar Telecommunicatie- en privacyrecht*, 4e druk, Deventer, Kluwer, 2013 (T&C Telecommunicatiericht 2013), h. 6, inleidende opmerkingen, aant. 3, en h. 6.1, aant. 2 onder b). Vgl. art. 4 lid 3 en art. 5 lid 1, onder a en a ter Toegangsrichtlijn.
24. Zie J. Palfrey, U. Gasser, *Interop, the promise and perils of highly interconnected systems*, Basic Books, New York, 2013 (Palfrey, Gasser, 2013). Zij onderscheiden twee extra lagen: de menselijke, omdat wij nu eenmaal, door middel van taal de koppeling moeten aansturen; en de institutionele, waarbij zij lijken te doelen op de wenselijkheid van een grensoverschrijdende harmonisatie van deze normen. Precies wat de Verordening Connectief Continent beoogt te realiseren. Vgl. Gijrath 2006, p. 119 - 120.
25. De Verordening bevat ook nog een enkele informatieplicht voor aanbieders van internettoegang, die wij hier verder niet bespreken.
26. Zie hierover: Van Duijvenvoorde, Knol 2013 en Sickinghe, Van Dijk 2014.
27. *Verslag van het Orgaan van regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec) inzake verkeersbeheerpraktijken*, mei 2012.
28. Vgl. Ecorys e.a. 2011, p. 11: ‘Net neutrality is essentially about traffic management.’
29. Vgl. P. Larouche, ‘Network Neutrality: the Global Dimension’, *TILEC Discussion Paper* DP 2011-035, 2011.
30. Vgl. de CTO van Ziggo: ‘De techniek is nauwelijks een belemmering om steeds hogere internetsnelheden te realiseren. Het is de consument die bepaalt of die snelheden ook commercieel worden aangeboden,’ ‘Kabelinternet kan binnen enkele jaren nog 20 keer sneller’, *NLKabel*, nr. 15, december 2013, p. 1.
31. Art. 23 leden 1 en lid 5 voorgestelde Verordening. Het blijft toegestaan dat de elektronische communicatieaanbieder noodzakelijke en redelijke verkeersbeheersmaatregelen neemt, bijvoorbeeld in het kader van de waarborging van de integriteit en veiligheid van het netwerk. Zie overigens ook de beslissing van de ACM van 30 december 2013: T-Mobile mag gratis internet in de trein beperken.
32. Art. 24 lid 1 voorgestelde Verordening.
33. Art. 23 lid 2 voorgestelde Verordening.

De Commissie creëert voor zichzelf een nieuwe bevoegdheid om richtlijnen te geven, zoals ten aanzien van de capaciteit die een netwerkexploitant moet leveren.³⁴ Een dergelijke richtlijn kan ingrijpen in de vrijheid van een telecommunicatiebedrijf om zelf de netwerkinvesteringen te bepalen. In de VS is de nationale regelgevende instantie, de FCC, enkele maanden geleden teruggefloten door de rechter en daar staat netneutraliteit onder revisie.³⁵ Onze verwachting op het moment van schrijven was dat het voorstel om netneutraliteit wettelijke te verankeren in het politieke proces zou worden opgeofferd aan het politiek nog interessantere voorstel om de roamingkosten in de Unie te harmoniseren. Het Europese Parlement heeft echter op 3 april zowel de bepalingen over roaming als de netneutraliteit in stand gehouden. Het is afwachten of de Raad hierin meegaat, maar dat zou zeker het geval kunnen zijn nu in de herfst van 2013 de Raad positief over de verordening was.

Door het aannemen van enkele amendementen is de uiteindelijke regeling van netneutraliteit zeer vergelijkbaar met de Nederlandse regeling in art. 7:4a Tw geworden. Sterk aan de verordening is dat door de definitie van toegangsdiensten en gespecialiseerde diensten onduidelijkheden die ten aanzien van art. 7:4a Tw bestaan worden weggenomen.

IP connectiviteit

Niet alleen Voice over IP, maar ook IP-TV is één van de diensten waarvoor de Commissie oog heeft. Dit vertaalt zich in een specifiek voorstel aangaande IP connectiviteit.³⁶ Volgens de Verordening houdt IP connectiviteit in dat elke aanbieder die daarom verzoekt ten behoeve van zijn klanten een communicatieverbinding kan opzetten tussen een interconnectiepunt van een IP exchange en een of meerdere aansluitpunten op het vaste elektronische communicatienetwerk van een door hem aangezochte exploitant. Het Europees Parlement stond welwillend ten opzichte van deze bepaling, maar bij het afsluiten van dit artikel was de status ervan na stemming nog niet bekend. Daarom bespreken wij de voorgestelde tekst uit 2013.

Deze vorm van connectiviteit moet de aanbieder in staat stellen zijn klanten een bepaalde kwaliteit dienstverlening voor internetverkeer te bieden, aldus de definitie in artikel 2 sub 12:

“connectiviteitsproduct met gegarandeerde servicekwaliteit (ASQ): een product dat op de internet protocol exchange (IP-exchange) ter beschikking wordt gesteld waarmee klanten een IP-communicatieverbinding kunnen opzetten tussen een punt van interconnectie en een of meerdere aansluitpunten op het vaste netwerk, en waarmee gedefinieerde niveaus van end-to-end netwerkprestaties mogelijk zijn om aan eindgebruikers specifieke diensten te bieden op basis van de levering van een vastgestelde kwaliteit van dienstverlening, gebaseerd op specifieke parameters.”

Deze vorm van connectiviteit ziet toe op aanbieders die toegang tot eindgebruikers controleren. Toch is niet helemaal duidelijk hoe de bepaling over IP connectiviteit zich verhoudt tot het begrip diensteninteroperabiliteit. De toch wel onduidelijke formulering van het recht op IP connectiviteit in de voorgestelde Verordening lijkt te wijzen op een bijzondere toegangsverplichting voor alle aanbieders van elektronische communicatienetwerken en -diensten.³⁷

Partijen worden geacht binnen twee maanden overeenstemming te bereiken over gedefinieerde netwerkprestaties en minimum dienstenniveaus. Er moet wel sprake zijn van wederkerigheid. Het recht op IP connectiviteit lijkt daarmee ook op een verbijzondering van de in art. 6.1 van de Tw al vastgelegde onderhandelplicht.³⁸

De voorstelgestelde Verordening gaat er vanuit dat de aangezochte aanbieder het verzoek voor een IP communicatieverbinding alleen op objectieve gronden mag weigeren.³⁹ Als partijen onderling geen overeenstemming bereiken over de netwerklaag waarmee de verbinding tot stand komt, dan kan de verzoekende partij een toezichthouder in haar eigen Lidstaat vragen te interveniëren.⁴⁰

Opmerkelijk is dat de Commissie in de Verordening een rol ziet weggelegd voor toezichthouders bij het bepalen van kwaliteitsparameters van internetverkeer, vgl. overweging 51:

‘Wanneer zij oordelen over de mogelijke algemene aantasting van internettoegangsdiensten, moeten nationale regelgevende instanties rekening houden met kwaliteitsparameters als timing en betrouwbaarheid (wachtijden of ‘latency’, spreiding in tijdsvertraging of ‘jitter’, pakketverlies), niveau en gevolgen van netwerkcongestie, reële snelheden ten opzichte van geadverteerde snelheden, performantie van internettoegangsdiensten in vergelijking met gespecialiseerde diensten en kwaliteit zoals ervaren door eindgebruikers.’

34. Art. 24 leden 2 en 3 voorgestelde Verordening.
35. Wij geloven niet dat de recente uitspraak van de federale rechter in de VS, die de netneutraliteitsregels die de *Federal Communications Commission* heeft opgelegd, buiten werking heeft gesteld, gevolgen heeft voor de bepalingen die de Commissie voorstelt, U.S. Court of Appeals, District of Colombia, case no. 11-1355 (*Verizon/FCC*) 14 January 2014.
36. Verordening, overweging (46) en het voorstel voor art. 19.
37. HvJEG 12 november 2009, C-192/08, *Computerrecht* 2010-3, p. 144-157 met nt. J.A. Tempelman (Teliasonera Finland Oyj/Imez Ab). Een aanbieder van een toegevoegde waarde dienst, die niet noodzakelijk was voor het waarborgen van diensteninteroperabiliteit, slaagde er tien jaar geleden tot bij de hoogste bestuursrechter niet in de onderhandelplicht af te dwingen, aangezien zij zelf geen eigen klanten had. CBb 24 november 2004, ECLI:NL:CBB:AR6450 (Yarosa/T-Mobile) en ACM 30 november 2004, *Mediaforum* 2005/3 (Yarosa/T-Mobile). Daarentegen oordeelde OPTA dat een facturerings- en incassodienst die wordt aangeboden in samenhang met een elektronische communicatiedienst wel onder de interoperabiliteitsverplichting kan vallen, ACM 5 juni 2012, OPTA/AM/2012, 200724 (CM Telecom/KPN).
38. Art. 2 aanhef sub (12) en 19 leden 1 en 2 Verordening. Art. 6.1 Tw.
39. Die objectieve weigeringsgrond bestond in de oude Tw voor specifieke diensten, maar is in 2012 geschrapt. Vgl. het per 5 juni 2012 vervallen art. 6.3 Tw: interoperabiliteitsverplichtingen met betrekking tot aangewezen diensten.
40. Art. 19 lid 3 Verordening.

Nu de Verordening technische parameters voorschrijft, kan interventie leiden tot het voorschrijven van standaards waar aan de verwerking van het dataverkeer moet voldoen.⁴¹ Wil de Commissie met deze bepaling een gelijk speelveld creëren voor partijen die IP netwerken exploiteren, maar niet over eigen telecommunicatie-infrastructuur beschikken? Of gaat het erom betere en snellere verbindingen tot stand te brengen? Het recht op IP connectiviteit lijkt de onderhandelingsplicht op te rekken, op een moment dat de markten zijn geïntegreerd.

Kosten van netneutraliteit en IP connectiviteit

De Verordening voorziet er niet in hoe de financiële lasten tussen de exploitanten en dienstenaanbieders op evenwichtige wijze kunnen worden verdeeld. Maar belangengroepen die netwerkneutraliteit propageren en dienstenaanbieders als Netflix schreeuwen al moord en brand bij de gedachte dat voor sneller internetverkeer misschien meer zou moeten worden betaald.

RLAN netwerken

Het voorstel bevat nog meer overwegingen en bepalingen die de nadruk leggen op internet als communicatiemedium. Zo bevat de Verordening een voorstel om RLAN netwerken een breder gebruik te bieden. Hierachter zit de constatering dat publiek toegankelijke RLAN toegangspunten eindgebruikers in toenemende mate toegang tot het internet verlenen. Bovendien, aldus de Commissie, kunnen RLAN toegangspunten aanbieders van mobiele elektronische communicatienetwerken en diensten helpen om een efficiëntere exploitatie van hun netwerken mogelijk te maken zonder een (additioneel) individueel gebruiksrecht van radiospectrum.⁴²

Een voorbeeld is een particulier WiFi netwerk, in artikel 2 sub 9 gedefinieerd als:

“draadloos toegangspunt met een klein bereik”: draadloze netwerktoegangsapparatuur met laag vermogen van kleine omvang die binnen een klein bereik werkt en al dan niet deel uitmaakt van een openbaar, terrestrisch mobiel communicatienetwerk, en is uitgerust met een of meerdere antennes met lage visuele impact, waarmee aan het publiek toegang tot elektronische communicatienetwerken wordt verleend, ongeacht de onderliggende netwerktopologie;”

De Verordening bevat een aantal voorwaarden voor de toepassing en het aanbieden van lokale netwerken met laag vermogen en kort bereik die zich veelal op terreinen of gebouwen van een eindgebruiker bevinden. Ook hier geldt, er tekent zich een meerderheid af voor het idee om deze netwerken een breder gebruik te bieden, maar wij weten niet hoe de bepaling door het Parlement is gekomen.

De Verordening bepaalt nu dat de nationale toezichthouders de mogelijkheden van het publiek – daaronder bedrijven – om toegang te krijgen tot dergelijke RLAN netwerken maximaal moet worden gefaciliteerd.

Toegang is wel onderworpen aan toestemming door de particuliere eindgebruiker en het is de vraag hoe enthousiast deze zich zal opstellen.⁴³ Toezichthouders mogen evenmin belemmeren dat eindgebruikers over en weer lokale netwerken openstellen. Interessant is ook dat een particulier die toegang levert tot een dergelijk lokaal netwerk niet meteen wordt aangemerkt als aanbieder van een openbare elektro-

nische communicatiedienst; in ieder geval niet wanneer hij voor deze vorm van toegang geen vergoeding vraagt. Dat is dus een afwijking van het in art. 14 lid 1 neergelegde uitgangspunt dat deze vorm van dienstverlening naar de aard voor het publiek beschikbaar is.⁴⁴ Opnieuw geldt: de Commissie kan ingrijpen in het proces waaronder de RLAN netwerken worden aangeboden. De Commissie behoudt zich namelijk het recht voor om de technische specificaties van het ontwerp, de implementatie van de draadloze toegangspunten en de exploitatie van draadloze toegangspunten met klein bereik te specificeren.

Breedbandtoegang

Met de nieuwe generatie netwerken zullen hoge snelheid breedbanddiensten een vlucht nemen, zo is de verwachting. Ook zal, mede gezien de toenemende datastromen op netwerken, de vraag naar snel internet toenemen.⁴⁵ Dit vereist aanzienlijke investeringen in netwerken, aldus bijvoorbeeld McKinsey, die meent dat de verwachte investeringen in infrastructuur om mobiel internet te faciliteren, tegen 2025 wereldwijd kunnen oplopen tot \$ 300 miljard per jaar.⁴⁶ Zolang de traditionele exploitanten van elektronische communicatienetwerken gereguleerd blijven en hun bedrijfsmodelen steeds meer onder druk komen te staan, is het minder waarschijnlijk dat zij of eventuele nieuwe toetreders veel ruimte vinden om in NGN te investeren.

Misschien ook daarom doet de Commissie een heel specifiek voorstel over een Europees virtueel breedbandproduct.⁴⁷ Ook hier tekent zich een meerderheid af voor het idee om deze netwerken een breder gebruik te bieden, maar wij weten op het moment van schrijven niet hoe de bepaling door het Parlement is gekomen.

Breedbandtoegang vormt een bouwsteen op het groothandelsniveau voor onder meer het leveren van internettoegang aan eindgebruikers. Een nationale toezichthouder kan een verplichting opleggen om aan concurrenten ontbundelde breedbandtoegang te verschaffen na een marktanalyse te hebben uitgevoerd.⁴⁸ De Commissie wil nu dat nationale toezichthouders desgevraagd een transnationale verplichting opleggen aan gereguleerde marktpartijen om met een Europees virtueel breedbandproduct te komen.⁴⁹ In de verorde-

41. S.J.H. Gijrath, 'Toepassing van het contractenrecht in de telecommunicatiesector', *WPNR* 6998/1085, p. 1092 – 1101.
42. Verordening, overweging (26).
43. Verordening, art. 15.
44. Vgl. Hein Dries, Serge J.H. Gijrath en Paul C. Knol, *Openbaarheid van netwerken en diensten in de Telecommunicatiewet*, ITeR nr. 60, Sdu Uitgevers Den Haag, 2003, alsmede Hein Dries, Serge J.H. Gijrath en Paul C. Knol, *Openbaarheid van telecommunicatienetwerken en -diensten*, *Mediaforum* 2003-5, p. 155 e.v.
45. Zie ook: V. Mayer-Schönberger, K. Cukier, *Big Data, A Revolution That Will Transform How We Live Work and Think*, London, John Murray, 2013.
46. McKinsey Global Institute, *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business and the global economy*, paper, 2013, p. 38.
47. Verordening, art. 17.
48. Vgl. T&C Telecommunicatierecht 2103, art. 1.1 onder l, aant. 12 en art. 6.1 Tw aant. 4. Zie Hoofdstuk 6a Tw.
49. Art. 2 aanhef sub (11) Verordening. Gereguleerde marktpartijen moeten een referentieaanbod ontwikkelen inclusief

ning wordt virtuele breedbandtoegang in art. 2 sub 11 omschreven als:

‘(...) een vorm van groothandelstoegang tot breedbandnetwerken bestaande uit een virtuele toegangslink naar de lokalen van de klant over elke toegangsnetwerkkarchitectuur, met uitzondering van fysieke ontbundeling, samen met een transmissiedienst naar een bepaalde reeks overdrachtpunten en met inbegrip van specifieke netwerkelementen, specifieke netwerkfunctionaliteiten en ondersteunende IT-systemen;’

Dit is dus een vorm van toegang die wordt gerealiseerd in de vorm van een virtuele link met de actieve laag in een vast of draadloos breedbandnetwerk.⁵⁰ De Commissie ziet dit als een instrument om toe te passen als vervanging van fysieke ontbundelde toegang op glasvezelnetwerken. Virtuele breedbandtoegang moet de mogelijkheid bieden om op één interconnectiepunt wholesale toegang te verkrijgen tot een eindgebruikerslocatie, in plaats van dat steeds op verschillende interconnectiepunten moet worden gekoppeld. Echter, niet in alle Lidstaten is een dergelijke verplichting noodzakelijk; als de infrastructuurspecificaties van een glasvezelnetwerk bijvoorbeeld fysieke toegang mogelijk maken, is een virtuele link niet noodzakelijk.

Recente Nederlandse uitspraken laten hoe dan ook nog steeds zien dat het voor nieuwe toetreders lastig blijft om toegang te verkrijgen tot bepaalde netwerkaansluitpunten van gereuleerde marktpartijen.⁵¹ Dat geldt in meer Lidstaten, zeker nu de regelgevende praktijk voor NGN nog gestalte moet krijgen. Maar het is de vraag of deze harmonisatiemaatregel het makkelijker maakt voor nieuwe toetreders en of deze werkelijk tot harmonisatie leidt.

Voordat een toezichthouder een transnationale maatregel kan opleggen, moet hij eerst toetsen of de gereuleerde vorm van breedbandtoegang aan een aantal cumulatieve eisen voldoet. Eisen zoals dat het virtuele breedbandproduct een maximale mate van netwerk- en diensteninteroperabiliteit moet hebben, dat het in het netwerkbeheer niet discrimineert tussen aanbieders en dat het consistent is met de netwerktopologie.⁵² Als de voorgestelde Verordening wordt aangenomen, beknót dit de beoordelingsvrijheid van de toezichthouder, omdat de bijlage een aantal vormen van toegang die aan de verplichting onderworpen zijn, wettelijk voorschrijft.

De taak van de toezichthouder wordt er niet eenvoudiger op. Hij moet rekening houden met nog meer omstandigheden dan nu het geval is, zoals toegangsverplichtingen die in andere landen zijn opgelegd, de mate van infrastructuurconcurrentie, de ontwikkeling van NGN en de investeringen, die internationale marktspelers moeten doen.⁵³

De voorgestelde Verordening lijkt op dit punt geen duidelijk verband te leggen tussen het gewenste product en de wijze waarop toegang transnationaal moet worden gehandhaafd. Gezien het feit dat sinds de Richtlijnen van het nieuwe regelgevend kader al voldoende mogelijkheden bestaan om virtuele breedbandtoegang van een aanbieder te onderzoeken, verbaast het enigszins dat deze bepaling is geland in een Verordening, die tot doel heeft de markt te harmoniseren. Dit is een voorbeeld van een voorstel waarbij je je afvraagt of de Commissie niet haar doel voorbij schiet.

Netwerkg congestie

Innovatieve toepassingen als cloud computing, 3D printing en mobiel internet beïnvloeden niet alleen bestaande bedrijfsmodellen, ze kunnen ook ontwrichtend werken voor infrastructuur.⁵⁴ De overwegingen bij de voorgestelde Verordening laten zien dat de Commissie geen rekening houdt met de vraag in welke mate onderliggende systeem trends innovatie in de telecommunicatiesector kunnen verstoren.⁵⁵ In het beste geval kunnen we zeggen dat de stimulering van innovatie door de voorgestelde Verordening indirect plaatsvindt. Zo wil de EU geld beschikbaar stellen in de vorm van investeringen en leningen uit infrastructuurfondsen. De criteria voor het verdelen van deze gelden zijn vooralsnog onduidelijk. Kijkend naar de Verordening en de beleidsdoelstellingen, vraag ik me af of innovatie een betere verankering moet krijgen in de wetgeving. Tegelijk is het zeer de vraag of wetgeving een geschikt instrument is om innovatie te stimuleren. Maar de voorgestelde Verordening verdient heroverweging over de vraag of deze de marktspelers niet ontmoedigt te investeren in innovaties die bijdragen aan interoperabiliteit van diensten.

Internet governance?

Het internetverkeer wordt door de Verordening geregeld op het niveau van de toegang en koppelingen die deze toegang vergemakkelijken. Over de content die over de internetinfrastructuur lopen wordt uiteraard niets bepaald – dat valt immers niet binnen de reikwijdte van het reguleringsdomein, maar de netneutraliteitsbepaling heeft wel invloed op de fragmentatie van aanbod in termen van snelheid en omvang.

tarieven en toegang tot lagen 2 en 3 van hun netwerken.

Vgl. Aanbeveling consistente verplichtingen tot non-discriminatie 2013.

50. ‘Met uitzondering van fysieke ontbundeling en samen met een transmissiedienst naar een bepaalde reeks overdrachtpunten, met inbegrip van specifieke netwerkelementen, specifieke netwerkfunctionaliteiten en ondersteunende ICT systemen.’ Dit omvat zowel ontbundelde virtuele toegang tot het aansluitnetwerk, IP-bistream als terminerende huurlijnen, overwegingen bij de voorgestelde Verordening, p. 11; zie: Sickinghe, Van Dijk, 2014, p. 2 – 11. Vgl. Ecorys e.a. 2011, p. 88. Het is niet duidelijk hoe deze bepaling zich verhoudt tot art. 3 van de Verordening verlaging aanlegkosten hogesnelheidsnetwerken.
51. Vgl. CBb 15 januari 2014, ECLI:NL:CBB:2014:1 (MA besluit lage kwaliteit wholesalebreedbandtoegang (LK WBT)). Zie ook CBb 25 april 2013, LJN BZ8522 (Vodafone et. al./Autoriteit Consument en Markt). In deze procedure heeft het CBb een marktanalysebesluit van de ACM, waarin hij aan KPN toegangsverplichtingen oplegt in verband met door andere telecommunicatiebedrijven gepercipieerde barrières ten aanzien van nieuwe glasinitiatieven, vernietigd. De ACM kon niet goed onderbouwen waarom maatregelen noodzakelijk zijn voor deze technologie.
52. Art. 17 lid 1 aanhef en sub b) en Bijlage 1 en art. 18 lid 1 voorgestelde Verordening.
53. Vgl. art. 9 Verordening maatregelen aanlegkosten elektronische hogesnelheidscommunicatienetwerken 2013.
54. McKinsey Global Institute 2013, p. 38.
55. Zie B. van den Berg, *The Situated Self, identity in a world of ambient intelligence*, diss., Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2010.

Internet governance richt zich in de kern op het technische beheer van het internet. In bredere zin gaat het ook over inhoudelijke vragen rondom onder andere cybersecurity, vrijheid van meningsuiting, privacy en intellectuele eigendom. Bij het reguleren en beheren van de technische infrastructuur wordt met name gekeken naar transnationale organisaties als ICANN, IETF, W3C en, niet te vergeten, de ITU. Internet governance wordt getypeerd als een multi-stakeholder (overheden, bedrijven, burgers) exercitie, maar (nationale) wetgeving is algemeen erkend als een van de middelen om de doelstellingen van internet governance te realiseren. Puristen zullen op grond van bovenstaande het connectief continent niet tot internet governance rekenen, maar ook zij zullen het belang van dit initiatief voor vragen waar internet governance zich mee bezighoudt, inzien.

Telecommunicatieregulering richt zich op internet als infrastructuur. De werking van het internet betreft de standaarden en protocollen opgesteld door de IETF na RFCs die gebruikt worden om de datapakketten over deze infrastructuur te verzenden. Telecommunicatieregulering kan aangeven dat bepaalde handelingen die binnen de werking van het internet mogelijk zijn niet of slechts onder nadere voorwaarden toelaatbaar zijn. Voorbeelden zijn de regulering van spam en tracing cookies, waar het IP deze toepassingen faciliteert en telecommunicatieregulering de toepassing ervan beperkt. De voorgestelde Verordening raakt slecht zijdelings aan de werking van het internet, bijvoorbeeld via de bepaling over IP connectiviteit.

De ruime, mobiele internettoegangsmogelijkheden die in de Verordening worden geschetst, raken aan het recht op toegang tot internet dat na verankering in de Finse wet in 2009⁵⁶ steeds vaker in onze informatiesamenleving als een mensenrecht wordt gezien.⁵⁷

Hiermee wordt ook een voor internet governance centraal thema als de digitale kloof (digital divide), die vooral tussen de Westerse en tweede/derde wereld bestaat, in ieder geval binnen de EU vrijwel volledig geëlimineerd. Er is nu immers de garantie dat iedere EU ingezetene voor een redelijk tarief toegang tot snel internet krijgt.

Behalve deze kwestie, is het al eerder aangestipte economische argument duidelijk aanwezig. De EU wil sterker uit de crisis komen en poogt 'resterende obstakels met betrekking tot de voltooiing van een volledig functionerende digitale eengemaakte markt'⁵⁸ te identificeren en elimineren. Ook de inhoudelijke kant van internet governance komt hierbij tot uitdrukking: 'een werkelijk eengemaakte digitale markt, waarop inhoud, toepassingen en andere digitale diensten vrijelijk kunnen bewegen.' Financiële prikkels zijn hierbij nodig: 'Om de Europeanen te laten profiteren van nieuwe, hoogwaardige en innovatieve diensten, moeten de investeringen in de volgende generatie infrastructuur worden versneld.'⁵⁹ De impact van internet en meer algemeen nog ICT raakt de gehele economie: 'Aangezien ICT alom vertegenwoordigd is, ondermijnt een gefragmenteerde markt voor elektronische communicatie de efficiëntie en productiviteit van de gehele economie.'⁶⁰ Tenslotte is direct in overweging 1 te lezen dat Europa alle bronnen van groei moet aanspreken 'om uit de crisis te komen, werkgelegenheid te creëren en zijn concurrentiepositie te herstellen.'

De gevolgen van de Verordening maken mogelijk wat David Larson in 2003 over de jeugd schreef: 'always connected, always available'.⁶¹ Met de Verordening lijkt het streven om in ieder geval binnen de EU dit voor alle burgers tegen rede-

lijke prijzen mogelijk te maken. De economische drijfveren zijn evident, maar in hoeverre is de samenleving hiervan en hierbij gediend? De al bestaande informatie- en updatestress wordt er door versterkt. Dat er eerder dit jaar discussie was over de maatregel bij BMW dat medewerkers tussen 17.00-19.00 niet direct reageren is in dit licht tekenend. De verwachting over bijna synchrone communicatie bij asynchrone communicatietechnieken wordt door non-stop connectiviteit versterkt, zeker als binnenkort in vliegtuigen internetverbindingen mogelijk worden. We moeten echter niet uit het oog verliezen dat de meeste burgers vergroed zijn met hun smartphone en tablet en ook buiten hun eigen landsgrenzen sociale netwerk updates willen kunnen versturen en gebruik maken van bijvoorbeeld apps met toeristische informatie, zonder op hoge kosten te worden gejaagd. Wrange voorbeelden, zoals kinderen die op tablets in het buitenland naar filmpjes keken waardoor tienduizenden euro's in rekening werden gebracht evenals rekeningen van duizenden euro's bij burgers die een enkele keer mail checkten in het buitenland, zullen zich in de toekomst dan niet meer kunnen voordoen.

Een andere kant van de ruime toegangsmogelijkheden is het grensoverschrijdende dienstenaanbod. Dit wordt eenvoudiger, aldus de Commissie. Begrijpelijk wil de EU graag zien dat de interne markt ook echt benut wordt en bij het ontwerp van de Richtlijn 2011/83 spraken ze hun zorgen uit over het beperkte grensoverschrijdende e-commerce verkeer.

Een laatste punt dat duidelijk raakt aan internet governance is de aandacht voor nieuwe diensten en het toekomstige internet. Dat is vooral mobiel en met autonoom registrerende en communicerende fysieke objecten (internet van dingen). Met de Verordening breidt de Europese Unie het al bestaande globale karakter van het internet nadrukkelijk uit met het oog hierop: 'De innovatie- en groeikansen zijn vaak digitaal van aard en dat geldt voor vrijwel elke economische sector, variërend van de autobranche ('connected' auto's) tot energie (slimme netwerken) en van overheidsdiensten (e-overheid) tot algemene diensten (e-gezondheid).'

Slotopmerkingen

Kijkend naar de doelstellingen van de voorgestelde Verordening lijkt de nadruk nog steeds te liggen op het creëren van een gelijk speelveld in de sector in plaats van het harmoniseren van verschillende wetbepalingen in de Lidstaten. De harmonisatiedoelstelling die de Commissie formuleert lijkt toch meer op een liberaliseringsmaatregel. Maar versnippering van markten is niet hetzelfde als marktfalen.

Het thema diensteninteroperabiliteit wordt op verschillende niveaus geadresseerd, maar het is ons niet direct duidelijk in

56. Liikenne ja viestintäministeriön asetus tarkoituksenmukaisen internetyhteyden vähimmäisnopeudesta yleispalvelussa), FINLEX, 22 October 2009. Zie voor Engelse tekst: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090732>.

57. O.a. door de Verenigde Naties; zie United Nations General Assembly, A/HRC/17/27, 16 May 2011, Human Rights Council, Seventeenth session, Agenda item 3.

58. Verordening, p. 2.

59. Verordening, p. 3.

60. Verordening, p. 5.

61. D.A. Larson (2003), Online Dispute Resolution: Do You Know Where Your Children Are?. *Negotiation Journal*, Vol. 19, No. 3, p. 199, July 2003.



hoeverre de in dit artikel voorgestelde maatregelen ook bijdragen aan de harmonisatie van het begrip. De Commissie legt steeds meer de nadruk op het reguleren van internettoegang en trekt daarbij het bepalen van optimale interoperabiliteit naar zich toe. Het afdwingen van gedetailleerde technologische interoperabiliteitsnormen is geen sinecure. De Commissie zou zich in deze reguleringsfase moeten afvragen of het niet effectiever is om juist minder in plaats van meer te reguleren. Doet de Commissie dit niet, dan is onzeker of straks – als de rook is opgetrokken – het eindresultaat een open en sneller internet voor iedereen tegen redelijke kosten is.